SENADO SECRETARIA DIRECCION GENERAL DE COMISIONES	XLIIIa. LEGISLATURA CUARTO PERIODO
	CARPETAS Nos. 1268 1300 DE 1993
COMISION ESPECIAL	DISTRIBUIDO Nº 2603 DE 1993
DICIEMBRE DE 1993	COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA

Reforma

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION VESPERTINA DE LA COMISION DEL DIA 20 DE DICIEMBRE DE 1993

A S I S T E N C I A

Preside	:	Señor Presidente de la Cámara de Senadores Gonzalo Aguirre Ramírez
Miembros	:	Señores Senadores Américo Ricaldoni, Danilo Astori, Hugo Batalla, Juan Carlos Blanco, Federico Bouza, José Korzeniak, Walter Olazábal, Carlos Julio Pereyra, Walter Santoro y Alberto Zumarán
Asisten	:	Señores Senadores Leopoldo Bruera, Carlos Cassina y Wilson Elso Goñi; y señores Representantes Nacionales Alejandro Atchugarry, Héctor Lescano y A. Francisco Rodríguez Camusso y el señor Secretario del Senado Juan Harán
Invitados especiales	:	Señor Presidente de la Suprema Corte de Justicia Jorge Marabotto y señores Ministros de la misma Raúl Alonso de Marco y Luis Torello; y por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo su Presidente Waldemar Burella y los Ministros del mismo María Inés Varela de Motta y Manuel Díaz Romeu
Secretario	:	Señor Jorge Blasi
Ayudante de Comisión	:	Señor Lorenzo A. Saavedra

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 49 minutos)

La Presidencia da la bienvenida a los señores miembros de la Suprema Corte de Justicia y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo a quienes, además, les agradece su disposición para colaborar con el trabajo de esta Comisión Especial del Senado en el estudio de dos proyectos de ley de reforma constitucional que tiene a consideración.

En el día de hoy, la Comisión había dispuesto analizar la propuesta relativa a la modificación de la Sección XV de la Constitución, que también comprende la Sección XVII de la misma, porque como es sabido, de acuerdo con los lineamientos del proyecto de ley, se dispondría para el futuro la fusión de la Suprema Corte de Justicia con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de donde resultaría innecesario seguir manteniendo dentro del texto constitucional una Sección relativa a dicho Tribunal.

En consecuencia, la Presidencia cede el uso de la palabra al señor Presidente de la Suprema Corte de Justicia, doctor Marabotto.

SEÑOR MARABOTTO.- Los agradecidos somos nosotros, señor Presidente, y además, es un honor desde el punto de vista institucional y personal el

poder concurrir al seno de esta Comisión a efectos de intercambiar ideas sobre el proyecto de ley de reforma constitucional.

En primer lugar, la Suprema Corte de Justicia --en esto también está de acuerdo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con cuyos miembros hemos hablado-- desea reiterar que le parece de fundamental importancia todo lo que tiene que ver con la ausencia de una norma referida a la autonomía económico-financiera del Poder Judicial, así como el incluir algún tipo de reforma en otros temas a los que aludiremos seguidamente. A nuestro entender, su jerarquía, como un Poder del Estado --de acuerdo con el proyecto de ley estaríamos frente a una Suprema Corte de Justicia ampliada que incluiría al Tribunal de lo Contencioso Administrativo-- impone la necesidad de tener una autonomía económico-financiera de la que carece actualmente. Sabido es todas las dificultades que el órgano supremo del Poder Judicial enfrenta en el tema que está a estudio.

Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia entiende que no es conveniente que los aspectos de detalle de su presupuesto sean analizados en forma permanente año a año y que no tenga posibilidades de estructurarlo dentro de los lineamientos generales que le marque, naturalmente, el Parlamento.

Existe otro aspecto relacionado con un cuestionamiento, del que se informó al señor Presidente de la Asamblea General, sobre una eventual facultad que se le otorgaría a través del artículo 256, numeral 10. Atento a las explicaciones que se nos dieron en forma personal, la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo no insistirían en su oposición, porque se le daría a esta

disposición una redacción mucho más clara que evitaría las dudas que se habían planteado oportunamente.

Finalmente, hay otros aspectos a tratar y, de acuerdo con el criterio que tenga la Comisión, expondremos en detalle lo que este Cuerpo estime pertinente.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión no ha fijado ningún criterio en cuanto a la forma en que la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo expondrían su parecer sobre el contenido del proyecto de ley en lo que dice relación con el funcionamiento de ambos organismos.

Estima la Presidencia --salvo mejor opinión-- que lo que más interesa a la Comisión es conocer los puntos de vista de ambos órganos sobre la filosofía que inspira esta reforma de la Sección XV de la Constitución, es decir, si la Suprema Corte de Justicia está de acuerdo o no con la arquitectura general de la misma. A través de esta reforma se le da un mayor número de miembros a la Suprema Corte de Justicia, disponiendo su funcionamiento en Salas; se crean las Salas de Gobierno y de Asuntos Administrativos, a efectos de quitarle a la Suprema Corte de Justicia --o mejor dicho a sus miembros--la necesidad de estar permanentemente considerando cuestiones de orden administrativo; se fusiona, asimismo, a la Suprema Corte de Justicia con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y se elimina la prejudicialidad del Contencioso de Anulación respecto del Contencioso de Reparación, habilitando directamente al particular lesionado para demandar directamente la reparación patrimonial por parte del Estado.

Dilucida la famosa controversia acerca de si cuando la cuestión de inconstitucionalidad se plantea con respecto a una ley que es anterior a la Constitución, cuyo contenido colide con el de aquélla, se trata de un caso de insconstitucionalidad o derogación y lo dilucida en favor de establecer que en ambos supuestos la competencia debe estar concentrada únicamente en la Suprema Corte de Justicia.

A través de una propuesta del señor senador Ramírez se crea un nuevo instituto, que consiste en que el Poder Ejecutivo, antes de promulgar una ley, consulte a la Suprema Corte de Justicia acerca de su constitucionalidad y ésta, por un quórum especial, pueda declararla con efecto general y absoluto, impidiendo su promulgación, además de todas las regulaciones sobre cuestiones de detalles inherentes a la organización de la magistratura como una carrera y a los nombramientos de los Jueces o de los Magistrados en todos los grados de dicha carrera.

Creemos que estos son los aspectos fundamentales respecto de los cuales debemos suponer que los integrantes de la Comisión desean conocer la opinión de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

SEÑOR MARABOTTO.- Los integrantes de Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativos participamos del criterio y de la filosofía del proyecto de ley. En ese sentido, debo decir que en líneas generales --salvo algunos detalles-- coincidimos con la última versión que tenemos de las iniciativas que en estos momentos se encuentran a estudio de la Comisión.

Es sabido --no es un misterio-- que se ha hablado de la reforma del Poder Judicial y de la unificación de la Suprema Corte de Justicia con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo desde hace tiempo. Ha habido una serie de proyectos de ley en torno a dicho Poder y en ellos hemos participado prácticamente todos los miembros de ambos organismos. Por lo tanto, reafirmo este concepto de unificación en el sentido de aliviar la tarea administrativa, fundamentalmente de la Suprema Corte de Justicia, a pesar de que ésta ha dictado hace tiempo una acordada en la que delega muchas de sus funciones. Para ello ha interpretado correctamente el concepto de superintendencia al que hace referencia el numeral 2º) del artículo 239 de la Constitución de la República. De todos modos, es indudable que la unificación mencionada, en nuestro concepto, facilitaría las múltiples tareas de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en su carácter de órgano de Corte constitucional, de Corte de casación, de Ministerio de Justicia y de Consejo de la Magistratura. No existe una razón histórica para la separación de los organismos mencionados, sino que se ha seguido el criterio utilizado en Francia, en el sentido de que la Corte de Casación se creó fuera de Poder Judicial por la forma como se entendió el concepto de separación de Poderes, por considerarse que no podía ser controlada la legalidad de los actos de la Administración por parte del Poder Judicial; de esa manera, se creó un órgano dentro de la Administración que culminó en el llamado Consejo de Estado.

Por estas razones, parecería que no existe inconveniente y que sería beneficioso unificar los organismos mencionados en uno amplio que permita, inclusive, la formación de Salas separadas, a los efectos

de especializarlas.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia cree del caso preguntar al señor Presidente de la Suprema Corte de Justicia y a los demás Ministros presentes, si la idea de formar un organismo con mayor número de miembros y organizarlo a través de Salas con competencias determinadas en ciertas materias es una innovación absoluta o, por el contrario, se recoge la experiencia que puedan tener en el tema otras naciones.

SEÑOR BURELLA.- Antes que nada, señor Presidente, en nombre del Tribunal de lo Contencioso Administrativo deseo manifestar que apoyamos firmemente el articulado de la Sección XV del proyecto de ley de reforma constitucional, que refiere al Poder Judicial.

Hacemos hincapié en las modificaciones que introdujeron en reunión conjunta los miembros de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que han sido remitidas a esta Comisión. Pienso que ello no puede ser de otra manera, desde el momento en que dicho articulado, en esencia, sigue los lineamientos generales de múltiples proyectos de ley redactados por distinguidos Magistrados, jurisconsultos, docentes y especialistas en Derecho Administrativo, entre quienes podría citar a los doctores Peíssano, Torello, Galagorri y Martins.

Como decía el señor Presidente, la filosofía de estos proyectos de ley --cuya consideración se arrastra desde hace unos años-- es la de fusionar el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con la Suprema Corte de Justicia. Inclusive --si no recuerdo mal--, estas iniciativas fueron analizadas el año pasado en reuniones semanales en el primero de los organismos mencionadios y, posteriormetne, se remitieron al Prosecretario de la Presidencia de la República, doctor Durán

Martínez, quien redactó un ante proyecto de ley que, según tenemos entendido, fue elevado al Senado.

Todas estas iniciativas, en líneas generales, adoptan la filosofía a que hacía mención el señor Presidente.

En una reunión que mantuvimos con los integrantes de la Suprema Corte de Justicia introdujimos algunas modificaciones --en general de redacción-- de carácter formal, otras referidas a mayorías especiales y otras que aumentan la competencia del Pleno de este organismo. En nuestro concepto, estas modificaciones no son sustanciales. Sin embargo, para los miembros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sería de fundamental importancia el acogimiento de dos modificaciones. Una de ellas --a la que hecho referencia hace unos minutos el señor Presidente de la Suprema Corte de Justicia-- tiene que ver con el numeral 10 del artículo 256 del proyecto de ley de reforma de la Constitución. Consideramos que esta modificación sería necesaria, incluso, para preservar la propia independencia del Poder Judicial.

Otra observación fundamental para el Tribunal de lo Contencioso Administrativo refiere al artículo 248, sobre el cual vamos a proponer una nueva redacción manteniendo, de todos modos, el propósito fundamental de eliminar la prejudicialidad del Contencioso de Anulación. No nos oponemos a eso, pero consideramos vital para la buena administración de justicia en lo referente a la materia contencioso-administrativa anulatoria que la sala o las salas de lo contencioso administrativo no tengan que conocer también en el contencioso reparatorio administrativo. Digo esto porque el trabajo del Tribunal ya es excesivo; por tanto, agregarle el reparatorio podría ser la gota que rebasa el vaso y que al mismo tiempo determine que la prestación del servicio de justicia en esta rama sufra un deterioro mayor.

SEÑOR ZUMARAN.- Simplemente deseo consultar a la Mesa en cuanto a si el texto del numeral décimo que tenemos en nuestro poder es el de la norma original que se había proyectado o si existe una nueva redacción propuesta por la Suprema Corte de Justicia. En este último caso, si la misma está en poder de la Mesa, me gustaría conocerla.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ante la pregunta del señor senador Zumarán, la Presidencia va a aclarar el problema.

Esta disposición con la redacción que figura en el proyecto no aparecía en ninguno de los anteproyectos o articulados que fueron manejados. Se agregó la posibilidad de que la ley modifique los numerales cuarto a séptimo del artículo en función del criterio reiteradamente expuesto en la Comisión por el señor senador Blanco en el sentido de que el excesivo detallismo de nuestra Constitución en muchas materias hace imposible que, luego, cuando la experiencia así lo

aconseja, se modifiquen disposiciones que no hacen al equilibrio fundamental del sistema constitucional.

El criterio que me expresaron privadamente el señor Presidente de la Suprema Corte de Justicia y el doctor Alonso De Marco es que estos numerales se refieren a los nombramientos de los jueces, incluidos los Ministros de los Tribunales de Apelaciones, y a toda la materia disciplinaria interna, no sólo sobre los magistrados, sino también sobre los funcionarios. Entonces, con razón o sin ella, se temió que esa modificación de las disposiciones pudiera estar inspirada en el propósito ulterior de quitarle esas atribuciones a la Suprema Corte de Justicia. Nada estaba más lejos de nuestro pensamiento que incurrir en tal despropósito, porque es obvio que no se puede quitar estas facultades al jerarca del servicio.

Por lo tanto, manejamos la posibilidad de decir --si se consideraba del caso, porque de lo contrario la disposición sería eliminada-- que lo que se puede modificar son los requisitos o los quórum que allí están expresados. Digo esto porque el detallismo de expresar que se requiere determinado número de votos o que el período de interinato es de dos o menos años es algo que parece no tener por qué figurar en la Constitución. Sin embargo, ello figura en la Carta actual y ese detallismo es el que debemos tratar de corregir.

Como se advierte, no se trata de un problema de fondo, si se sabe cuál fue el origen de la inclusión de esta redacción en el proyecto de reforma. De todas formas, sí sería un problema de fondo para la Suprema Corte de Justicia y para el Tribunal de lo Contencioso Administrativo si esto se materializara en el hecho de que en el futuro el legislador despojara a estos organismos de esta atribución que, por

supuesto, no se puede concebir que la ejerza otro órgano que no sea el propio jerarca del servicio. De esta forma, doy por respondida la interrogante formulada por el señor senador Zumarán.

Aprovecho la oportunidad para formular una pregunta. El proyecto recoge algo que ya figuraba en uno de los articulados en el sentido de permitir que la ley instituya la Policía Judicial. He escuchado comentarios contrarios a esta posibilidad, pero como sé que se trata de un tema importante para la Suprema Corte de Justicia, podría ser muy ilustrativo para todos los miembros de la Comisión conocer la opinión de sus representantes al respecto.

SEÑOR TORELLO.- En primer lugar, pensamos que la disposición es innecesaria porque la ley puede crear, aún sin disposición constitucional, la llamada Policía Judicial. Además, estimamos que otorgaría a la Constitución un sesgo filosófico o doctrinario en cuanto se trata de una forma de encarar el proceso penal que, según tengo entendido, se encuentra a discusión en la Comisión respectiva del Senado que analiza un proyecto relativo al nuevo Código del Proceso Penal. Crear una Policía Judicial bajo las órdenes del Poder Judicial enmarca la decisión del constituyente en favor de un proceso de tipo inquisitivo; es decir, con la averiguación a cargo exclusivamente de los órganos judiciales. En una palabra, se trataría de una variante del sistema que ya tenemos.

Como se sabe, existe una gran discusión doctrinaria sobre la conveniencia del sistema inquisitivo o si, por el contrario, sería preferible instalar un sistema acusatorio en el cual la investigación no sea realizada por el órgano judicial que tiene el cometido de fallar sobre el asunto. Sobre ese tema existen grandes discusiones

doctrinarias. Además, se sostiene que el sistema que más se adecua al régimen democrático republicano es el acusatorio, porque el inquisitivo es una rémora de viejos sistemas de Gobierno.

Por lo tanto, nos parece inconveniente que la Constitución, al dictar una norma como esa, se afilie directamente al sistema inquisitivo en el proceso penal. Esa es la razón por cual no estimamos oportuno incluir un artículo de esa naturaleza en la Constitución. Desde luego, el legislador tiene potestades soberanas para instituir por ley un sistema procesal de rasgo típicamente inquisitivo, con una Policía Judicial, aunque no exista la norma constitucional habilitante.

Si se me permite, desearía hacer una pequeña digresión porque creo que cierta interrogante planteada por el señor Presidente quedó sin responder. Concretamente, se preguntó si la fusión de la función jurisdiccional que actualmente está escindida entre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Poder Judicial propiamente dicho tiene algún respaldo en el Derecho Comparado. En realidad, se podría decir que nuestro sistema es hijo de nadie, algo así como un invento propio, ya que hemos creado en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo prácticamente un cuarto Poder, tal como ocurre también con la Corte Electoral --así lo afirma el doctor Sayagués Laso--.

Los sistemas de los cuales hemos copiado el nuestro son, fundamentalmente, el italiano y el francés. Por ejemplo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo --o los Consejos de Estado, tal como allí se llaman-- están insertos en la Administración y no en el Poder Judicial, aunque tienen una gran autonomía y libertad que los coloca incluso por encima de la propia Administración. De ahí los amplios poderes que tienen en Francia los Consejos de Estado que incluso pueden reformar y dictar el acto sustitutivo. Por su parte, en Italia esto no es tan claro porque se distingue entre las acciones de nulidad que afectan un interés y las que afectan un derecho subjetivo, que las atiende el Poder Judicial. Es así que el Consejo de Estado sólo entiende en aquellas que afectan un interés.

En la mayor parte de los sistemas hay salas especializadas u órganos que integran el Poder Judicial y que conocen en el contencioso administrativo de anulación; incluso, no hay un solo órgano, sino que

existen otros inferiores.

Por ese motivo consideramos positivo hacer única esa función jurisdiccional, permitiendo una mayor especialización y facilitando el desagote de la cuestión con pequeñas modificaciones que hemos propuesto en un texto que luego de redactado enviamos a la Presidencia de la Asamblea General. A nuestro juicio, se deben distinguir dos tipos de contencioso anulatorio, ya que algunos podrían ser atribuidos a órganos de menor jerarquía, sin perjuicio de que se presente un recurso ante las salas contencioso-administrativas. Asimismo, pensamos que esta fusión permite un mejor balance de la integración de las salas que pueden ser móviles, ya que el propio reglamento de la Suprema Corte de Justicia decide la integración de unas y de otras, posibilitando que los Jueces elijan entre ellas de acuerdo con su vocación. En este sentido, el ejemplo más común que tenemos es el de España, donde actualmente el Tribunal Supremo cuenta con varias salas del contencioso administrativo. Por su parte, en los países en los que no se separa el contencioso administrativo de la jurisdicción general, como es el caso de Argentina y Estados Unidos, son los mismos Jueces quienes deciden en la materia de legitimidad del acto administrativo. Quiere decir que este proyecto que se propone y que tal como expresó el señor Presidente del Tribunal tiene su origen en muchos de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y en el propio Tribunal, tiene prestigiosos antecedentes en el extranjero.

Muchas gracias.

SEÑOR SANTORO.- En principio, quiero expresar que desearíamos escuchar opinión acerca de algunos temas vinculados con las modificaciones que

se procuran incorporar al texto constitucional en lo que hace a la Suprema Corte de Justicia, así como también a situaciones puntuales que se dan en relación al análisis de dichas modificaciones por parte de los Jueces organizados en sus entidades y los funcionarios del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En lo que tiene que ver con las modificaciones que se procura incorporar al texto constitucional, hay una que estimamos de enorme trascendencia y sobre la cual desearíamos conocer la opinión de la Suprema Corte. Me refiero a la posibilidad de juzgar la constitucionalidad de los proyectos de ley que le remite el Poder Ejecutivo, cuando éste, antes de promulgarlos, considera que contienen algún tipo de inconstitucionalidad. Reitero que con respecto a esta iniciativa --cuyo origen conocemos y por ese motivo sentimos la obligación política de acompañar-- nos interesa conocer la opinión de la Suprema Corte, por cuanto su presencia se registra en un momento muy especial del trámite de la ley y en una actividad que hasta el presente no ha tenido, porque la Corte juzga la constitucionalidad después que la disposición está vigente. Es una presencia de la Corte que estimamos de carácter político --lo decimos en un sentido muy general del término "político"--, interviniendo durante el proceso de aprobación de la ley, con posterioridad a su sanción por parte del Poder Legislativo y antes de ser promulgada por el Poder Ejecutivo. Cabe destacar que los Poderes Legislativo y Ejecutivo actúan políticamente y que en medio de ambos la Suprema Corte de Justicia tiene la facultad de declarar inconstitucional el proyecto.

La otra parte de mi pregunta tiene que ver con el hecho de que por una de las modificaciones que se incorporan --que creemos no está en el

texto actual, por lo menos, no la hemos encontrado-- se establece, entre las competencias de la Suprema Corte de Justicia, la de ejercer la primacía institucional y jurídica --esta última la entendemos, pero con respecto a la primera, solicitamos una explicación-- sobre todos los tribunales, juzgados, institutos técnicos y demás dependencias del Poder Judicial, porque la Corte tiene la superintendencia directiva. En este caso, la primacía institucional que se establecería genera la necesidad de determinar el alcance de esa primacía sobre los distintos órganos que integran el Poder Judicial. Esto es cuanto queríamos saber acerca de las modificaciones estrictamente constitucionales, sin perjuicio de que en otro momento planteemos alguna interrogante con respecto a esta misma materia.

Por otra parte, nos gustaría conocer la opinión de la Suprema Corte --o por lo menos que se formularan algunas consideraciones-- con respecto a la situación generada por las manifestaciones vertidas por las organizaciones de Jueces oponiéndose total y terminantemente a este proyecto de reforma constitucional. A nuestro juicio, una organización de Jueces no es una gremial común, en razón de que nuestro Poder Judicial está integrado por Jueces, es decir, ciudadanos con una particular formación, que le dan a ese Poder una estructura muy ordenada, ya que no existe ninguna interferencia de carácter político. Cabe recordar que la última vez que una persona ajena al Poder Judicial integró la Suprema Corte de Justicia fue en la década del 30, cuando asumió el doctor Zoilo Saldías, que tenía la particularidad de ser, además de químico farmacéutico, abogado, en la época en que se podía estudiar ambas profesiones simultáneamente

No es posible explicar debidamente cómo Jueces que integran el Poder Judicial --varios de los cuales van a llegar a la Suprema Corte de Justicia, cumpliendo la carrera funcional correspondiente-- tengan una opinión tan distinta de la que manejan los representantes de la Suprema Corte de Justicia que, a su vez, está integrada por Jueces que han hecho la carrera funcional.

Por otro lado, hace unos instantes hemos recibido de funcionarios del Tribunal de lo Contencioso Administrativo una nota donde plantean su total discrepancia con las modificaciones que se realizan a nivel del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

De esta manera, hemos formulado cuatro interrogantes; dos de carácter técnico y otras dos de tipo funcional.

SEÑOR MARABOTTO.- Con respecto a la modificación que se proyecta y a permitir juzgar la inconstitucionalidad de un proyecto de ley, la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo hemos analizado el tema y estamos totalmente de acuerdo con la solución que se propugna. Se trata de la adaptación de un sistema francés del control previo de la constitucionalidad, que nos parece adecuado, conveniente y, en mi concepto, solamente por error se entiende que no sería función jurisdiccional. Estuve hablando con el Presidente de la Asociación de Magistrados --que ha mencionado el señor senador Santoro-- y me expresó que entiende que eso no es función jurisdiccional. No tengo inconveniente en señalar enfáticamente que creo que es un error y tanto da que se juzgue o no la constitucionalidad de una ley como de un proyecto de ley, porque eso no

cambia el objeto de un proceso en el que interviene la Suprema Corte de Justicia.

Sinceramente, no me explico el porqué de la oposición a este tema. Reitero que es conveniente y saludable que no entre a regir una ley que violente la Constitución, para evitar que se tenga que plantear su inconstitucionalidad luego de legislarla, por todos los inconvenientes que tiene nuestro sistema en el sentido de que los efectos son para el caso concreto.

En cuanto al concepto de primacía institucional que aparece en el texto proyectado, creo que es similar al de Superintendencia al que se refiere el artículo 239 actual. Creo que es conveniente --incluso lo hemos analizado en la reunión conjunta que celebró la Suprema Corte de Justicia con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo--, porque evidentemente la Suprema Corte de Justicia es quien debe tenerla. Nos planteamos que tenía que ser así, porque ahora va a haber Salas que tengan su autonomía dentro de la Corte. Pero el pleno de la Suprema Corte de Justicia integrado por todas ellas debe tener la primacía sobre todo el sistema y las distintas Salas.

SEÑOR PRESIDENTE.- El señor senador Santoro también había hecho una alusión a ciertos pronunciamientos públicos de Asociaciones de Magistrados. Al respecto deseo precisar que si la información de la prensa no es errónea, hay dos Asociaciones de ese tipo y la que se ha pronunciado en contra es la del interior de la República, en una primera instancia en forma categórica o virulenta, y luego de manera más medida, aparentemente había estudiado el proyecto y, por lo menos, comprendido que alguna de sus críticas podían oponerse a otras razones. En cuanto a la Asociación de Magistrados de Montevideo --creo que así

se llama-- emitió una opinión mucho más ponderada y equilibrada que no era adversa al proyecto, si bien tampoco entusiasta. A título informativo debo expresar que en mi calidad de Presidente del Senado recibí a una delegación de esa Asociación en la cual venía quien no era entonces Ministro de la Corte, el doctor Cairoli y, si mal no recuerdo, me expresaron que estaban en estos trabajos y que eran partidarios de hacer una reforma en el sentido en que está proyectada en este texto.

SEÑOR MARABOTTO.- Quería señalar que el sábado pasado se reunió la Asociación de Magistrados del Interior para analizar el tema. Entre las objeciones que sigue manteniendo no figura el cuestionamiento a juzgar la constitucionalidad o no de un proyecto de ley. Se ve que en un nuevo análisis han llegado a la buena conclusión y a la solución exacta o correcta de entender que eso es viable y que no es un error la posibilidad de juzgar o no la constitucionalidad de un proyecto de ley.

SEÑOR KORZENIAK.- Tengo bien presente que estamos en una sesión en la cual recogemos información y nos ilustramos con los aportes que nos realizan los señores miembros de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Por lo tanto, no es una reunión de confrontación de opiniones.

SEÑOR BLANCO.- Apoyado.

SEÑOR KORZENIAK.- Con el señor Ministro Torello tuvimos la oportunidad de conversar sobre este tema en una jornada que se hizo en Paysandú, organizada por varios Colegios de Abogados. Creo que la innovación más importante que aparece --aparte de otras muy apoyables-- tiene que ver con una cuestión orgánica que es lo que podríamos llamar la fusión entre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Suprema Corte de Justicia. Personalmente, debo decir que en la exposición de motivos practicamente no existe fundamentación de este tipo, si bien se habla de los cuatro o cinco objetivos que se persiguen en el capítulo. En la sesión de hoy hemos escuchado que hay ejemplos en el Derecho comparado, pero no se han expresado las ventajas que corresponderían a la fundamentación que estos ejemplos tienen. Me parece que el tema de si existen ejemplos en el Derecho comparado, no es en rigor determinar que hay países donde las acciones de nulidad y las demandas comunes se siguen dentro del Poder Judicial. Eso es obvio. En ese sentido, varios países, como Estados Unidos y Argentina, no llegaron a la etapa de especialización de órganos para lo Contencioso Administrativo.

En realidad, mi pregunta es esta: ¿hay algún ejemplo de Derecho comparado en donde un país, después de haber logrado especializar un

organismo en lo contencioso administrativo, haya vuelto a introducirlo dentro del Poder Judicial? No tengo conocimiento de algo similar en el Derecho comparado. En ese sentido, pregunto si eso se ha tenido en cuenta. Me parece que podría ser una base para decir que esos países --como el Uruguay-- experimentaron la especialización de un órgano, un cuasi Poder --para Barbagelata un Poder--, que no exigía, dentro de la noción de Poder, el tener una función especial propia. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo tiene función jurisdiccional, que también la ejerce, predominantemente, el Poder Judicial, por eso no es un Poder; en lo demás, tiene todas las características.

Al respecto, ¿hay algún ejemplo en el Derecho comparado donde un país haya hecho una especialización de ese tipo y luego haya ido a lo que personalmente considero sería una involución, o sea, volver a unificarse? Creo que no lo hay. De repente se ha estudiado el punto y se ha encontrado que hay experiencias que han dado resultado.

La otra pregunta que deseo formular es relativa al tema del control de la constitucionalidad de una ley o proyecto de ley,

Estoy totalmente de acuerdo con que la función que se desarrolla en ese caso es jurisdiccional, pero me pregunto si existe algún ejemplo en el Derecho comparado en donde esté admitido el proceso de declaración de inconstitucionalidad de la ley, después que ésta existe y que además tenga un contralor a priori para ver si eso ha funcionado.

El caso de Francia es muy especial, puesto que ningún juez ha declarado jamás que una ley es inconstitucional, aun cuando la misma lo sea flagrantemente y a pesar de que la doctrina reclame que el Juez en el ejercicio de su función jurisdiccional, lo haga. En este país, "la loi c'est la loi" y, reitero, no existe la declaración de inconstitucionalidad, al igual que en Bélgica. Por eso es bastante lógico que antes de que la ley entre en vigencia exista un control, que puede ser pedido por un ex Presidente, órganos políticos, etcétera. Quizá por estos motivos algunas personas pensaron que esto no era función jurisdiccional.

SEÑOR TORELLO.- Efectivamente, es cierto lo que ha manifestado el señor senador Korzeniak que, sin duda, se ha expresado como un profesor. No existe ningún caso en el mundo donde --como el señor senador lo señalaba-- se haya producido esa involución. Sin embargo, no estoy de acuerdo con las bases que se argumentan para decir que se está frente a una involución. Lo que nosotros procuramos es la especialización en la materia anulatoria, la que se lograría tanto con un órgano separado del Poder Judicial como integrando Salas especializadas que formen parte de dicho Poder. En este momento, contamos con una Justicia que recibe el nombre de "laboral" porque se ha dedicado a esa materia, pero si observamos la punta del embudo, vemos que tal especialización no existe, ya que quienes integramos la Corte fallamos en lo laboral, civil, comercial, penal, etcétera. En consecuencia, toda la especialización que existe en los grados de mérito se pierde en la instancia casatoria, por lo que pensamos que sería conveniente contar

con un estudio detallado en la etapa casatoria, lo que llevaría a que existieran Salas de casación especializadas en materia laboral, penal, civil y también en lo contencioso anulatorio.

Considero que es muy conveniente que existan órganos inferiores en el contencioso anulatorio porque, de lo contrario, el hecho de que todos los actos administrativos provenientes de todos los órganos estatales sean jurisdicción contenciosa anulatoria lleva a la saturación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Hablo en base a mi propia experiencia de seis años como Ministro de dicho Organismo y me atrevo a afirmar, que las condiciones de trabajo de mis colegas en [illegible] son bastante desesperantes. El expediente administrativo es difícil de manejar, por lo cual se requiere determinada especialización así como cierto tiempo. De la única manera que lograríamos mayor eficacia sería, reitero, creando órganos inferiores dentro de la jurisdicción del Contencioso Administrativo. Se procuró realizar algo similar en la época del Gobierno de facto, aunque reservado únicamente a la jurisdicción reparatoria pero cuando volvió la plena vigencia de la Constitución se presentó el problema de saber a qué Jueces se nombraría para resolver esos casos puesto que parecía pertenecer a algo separado de lo que era el Poder Judicial.

Pienso, a título personal, que la inclusión dentro del Poder Judicial de los órganos anulatorios favorecería seguir la carrera de la misma forma en que se cursan todas las carreras judiciales, con las especializaciones correspondientes de acuerdo con el interés de cada uno de los Jueces . Es muy importante la vocación que se tenga para determinadas materias; por ejemplo, Derecho Público no es fácil de ejercer si no se cuenta con cierta experiencia previa. Reitero que la

especialización, que es el verdadero espectro de la separación del Contencioso Administrativo del Poder Judicial, se alcanzaría aunque se insertara dentro de dicho Poder.

Lo negativo de los sistemas americano y argentino es que cuentan con poca especialización; es más, en Argentina recién ahora se está logrando, mientras que en el sistema americano aún no existe. Siempre nombro como ejemplo el caso de Alemania, donde el Tribunal Superior cuenta con una sección separada que recibe el nombre de Tribunal de lo Contencioso Administrativo pero, a su vez, integra el Poder Judicial. Tiene un excelente sistema de control jurisdiccional y de contralor de la legitimidad de los actos administrativos. Por lo tanto, no considero que esa fusión implique una involución siempre que mantengamos áreas separadas, cada una especializada en su materia. Por el contrario, pienso que esta estructuración sería beneficiosa para el país, ya que favorecería la existencia de órganos inferiores dentro de la jurisdicción contencioso administrativa.

En cuanto al segundo punto, estoy de acuerdo con que se trata de una experiencia inédita el hecho de contar con ese sistema de contralor constitucional de la ley ya sancionada, sin límite temporal y una especie de contralor previo cuando se suscite una divergencia entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en torno a la constitucionalidad de un proyecto de ley sancionado por el Parlamento. A mi juicio, vale la pena experimentar con ese sistema, ya que no aparejaría mayores dificultades e incluso ayudaría a superar algunos inconvenientes que tiene nuestro sistema de contralor concentrado en un solo órgano, pero con los efectos del contralor difuso, es decir, para un caso concreto; incluso, dando una especie de abono para quien

concibe la inconstitucionalidad por vía de acción y no tiene un contradictor determinado, pudiendo oponer la declaración de inconstitucionalidad como excepción en cualquier tipo de juicio donde se pretenda aplicar esa ley. Por lo tanto, considero beneficiosa la idea de sujetar al contralor jurisdiccional --desde luego que coincidimos con el señor senador y el señor Presidente de la Corte sobre qué es función jurisdiccional-- a la Corte, cuando existe alguna divergencia entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

SEÑOR ZUMARAN.- Quisiera dar a conocer la siguiente inquietud. Comprendo que la futura Corte trabajaría sobre la base de Salas divididas por materia. Sus decisiones constituirían sentencias, lo que está establecido en el inciso segundo del artículo 246, que expresa que todas las decisiones se adoptarán en todos los casos por el voto de la mayoría de los integrantes de la Sala respectiva. Me parece entender que la Suprema Corte de Justicia ejercerá ciertas competencias como órgano y no a través de las Salas.

En la actualidad contamos con una Suprema Corte de Justicia de trece miembros, lo que me parece hace más difícil la adopción de decisiones. Por ejemplo, en materia de acción de inconstitucionalidad, en el segundo inciso del numeral 5º) se dice que la Suprema Corte deberá pronunciarse por el voto de los dos tercios del total de sus componentes y en un plazo de treinta días que podrá reducirse a diez a petición del Poder Ejecutivo. Mi duda consiste en saber cómo hace un órgano integrado por trece miembros, que tiene la buena costumbre y tradición de hacer un análisis individual, es decir que el Ministro efectúa un minucioso estudio, para formar opinión en un plazo tan breve

de treinta días, que incluso puede reducirse a diez. Cabe acotar que el tema merece ser estudiado por cada uno de los miembros, ya que la gravedad institucional de la decisión resulta obvia, en cuanto dirime prácticamente un conflicto de Poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo.

No sé si el razonamiento que he hecho es el correcto en cuanto a que algunas veces la Suprema Corte de Justicia va a trabajar por Salas, lo que me parece adecuado. Sin embargo, cuando se la obligue a adoptar decisiones en poco tiempo --se habla hasta de tan sólo 10 días-- con una mayoría de dos tercios, lo que prácticamente supone una unanimidad porque se trataría de 9 miembros conformes, tal vez no pueda trabajar en la forma más adecuada, por lo que quizás sería necesario repensar esta decisión.

SEÑOR MARABOTTO.- Naturalmente, la competencia en materia constitucional es del Pleno y no de una Sala. Ello surge claramente del texto del proyecto de ley y, además, refleja la opinión coincidente de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En cuanto a las inquietudes de orden práctico, creo que ya el Código General del Proceso alude al expediente en facsímil, por lo que cada uno de los miembros de la Suprema Corte de Justicia podrá estudiar individualmente la documentación al mismo tiempo. De todas formas, puede que le asista razón al señor senador Zumarán en cuanto a que tal vez sea muy exiguo el plazo de 10 días, aunque a mi juicio se trata de detalles menores que no hacen a la cuestión fundamental acerca de que la Suprema Corte de Justicia pueda entender en un proceso de inconstitucionalidad referido a un proyecto de ley. En tal sentido, creo que las ventajas que ha señalado tanto el doctor Torello como quien habla, no se ven afectadas por las objeciones que al respecto puedan formularse.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia desea emitir una opinión acerca del tema que cree es fundamental en todo este problema de la reforma de la Sección XV de la Constitución, que es la fusión de la Suprema Corte de Justicia con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Asimismo, al igual que los señores senadores Korzeniak y Blanco cree que esta no es una instancia para discutir o controvertir opiniones pero, en virtud de que directa o indirectamente algunas se han emitido y como corrió por cuenta de la Presidencia no redactar el proyecto sino tomar los distintos articulados que se le habían hecho llegar y tratar de hacerlos compatibles en algo que fuera orgánico y coherente, desea efectuar algunas puntualizaciones, entre otras cosas, porque el señor senador Korzeniak manifestó, con razón, que la exposición de motivos prácticamente no dice nada sobre este aspecto. En realidad eso es así porque el Presidente no quiso interpretar el pensamiento ajeno en una materia tan delicada o quizá porque creyó que iba de suyo que esto no causaría ningún trastorno en cuanto al tema fundamental, que es el relativo al control de legalidad de los actos de toda la Administración Pública, Poder Ejecutivo, Gobiernos Departamentales, Administración Autónoma y del propio Poder Legislativo por parte de un Tribunal integrado por jueces independientes.

Naturalmente, se puede decir, siguiendo el proverbio emanado de la sabiduría popular, "si con caldo va sanando, caldo siga tomando"; si esto ha funcionado más o menos bien durante 41 años, cabría la pregunta de por qué modificarlo. Si se recuerda la génesis de la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se comprende que se fundó en una apreciación de carácter teórico-doctrinario, que no es de recibo. Simplemente es adherir a la doctrina francesa según la cual un órgano

del Poder Judicial no puede anular actos del Poder Ejecutivo porque eso lesiona la separación de poderes o, como decía Justino Jiménez de Aréchaga, la ley de las competencias. En el estado de derecho se supone que todos los órganos deben actuar con acatamiento a la Constitución y que nadie tiene que ejercer su competencia violando la Carta. En consecuencia, ese control no lesiona la separación de poderes sino que reestablece el principio de la jerarquía de las normas jurídicas.

Por otro lado, no creo que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo constituya un cuarto poder, sino que simplemente se trata de un órgano jurisdiccional que se creó fuera del Poder Judicial para no reconocer que el Poder Judicial podía anular actos de la Administración. A esta altura, y después de 40 años de experiencia, no creo que tengamos que seguir en esa ficción. Si se quiere que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tenga existencia separada, tendría que integrar el Poder Judicial. Si el principio general del primer artículo de la Sección es que la ficción jurisdiccional la ejerza el Poder Judicial --salvo en las excepciones constitucionalmente previstas, como decía Real en un trabajo famoso que publicó en "La Justicia Uruguaya"-- y si el contencioso de anulación es función jurisdiccional --y nadie puede discutir que lo sea--, ¿por qué está afuera del Poder Judicial? Además, en mi concepto, hay una razón de orden práctico que radica en el hecho de que si, como todos creemos, hay que aumentar el número de miembros de la Suprema Corte de Justicia para que ésta funcione en Salas, ya tenemos 5 miembros de ésta más otros 5 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo --quienes tienen una larga y prestigiosa carrera judicial-- que ya fueron designados por la Asamblea General, con lo que evitaríamos un trabajoso acuerdo para

nombrar 7 u 8 miembros más.

A mi juicio, ese es el enfoque fundamental y aunque probablemente no haga daño mantener la situación actual, tampoco lo hará --manteniendo la especialización, tal como decía el doctor Torello-- lo que está previsto. A su vez, en cuanto al recargo de trabajo que se podría [illegible] que sería conveniente crear órganos inferiores a la jurisdicción contenciosa anulatoria-- debo decir, si bien estoy de acuerdo, que al eliminar la prejudicialidad del contencioso anulatorio respecto del reparatorio --es decir, si no obligamos a la gente que demanda la reparación del Estado, a seguir una demanda anulatoria para ver si tiene una sentencia afirmativa, muchas veces inútil o no querida-- va a disminuir el numero de asuntos que va al Tribunal de lo Contencioso Administrativo o a la Sala de la Suprema Corte de Justicia, que entendería acerca de este tipo de demandas anulatorias en el futuro.

SEÑOR KORZENIAK.- Solicitaría que no se considerara que estoy abusando de la palabra, sobre todo porque la Presidencia ha hecho una fundamentación teórica del tema y, en consecuencia, me siento en el deber de explicar porqué manifesté que se trataba de una "involución", lo que evidentemente constituye una tesis distinta a la que la Presidencia acaba de esbozar.

Es cierto que en todo este tema del control y de la determinación de si los actos de un organismo del Estado se ajustan o no al Derecho están los que miran con más fijeza la supremacía de una norma sobre otra --constitución por encima de la ley, ley por sobre los reglamentos, etcétera-- y los que dan preeminencia al principio de la separación de Poderes. Evidentemente, ese movimiento pendular

determina una cantidad de cosas como, por ejemplo, si los efectos de la sentencia de declaración de inconstitucionalidad van a ser generales no, etcétera. Los franceses miran la separación de poderes con mucha más fijeza que el tema de la supremacía de la Constitución, mientras que en Estados Unidos, se dio el caso de la famosa sentencia de Marshall --sin que la Constitución dijera nada al respecto-- que estableció que un Juez tiene el deber de decir si se aplica la ley o la Constitución --que dicen cosas distintas-- y aplicó la Constitución y no la Ley.

Así nace todo esto de la inconstitucionalidad, pero creo que desde el punto de vista teórico la aparición de órganos que no están dentro de ninguno de los tres Poderes no es fruto de un mal estudio de la separación de Poderes o de la supremacía de la Constitución. Por el contrario, es el fruto muy elaborado de haber estudiado los dos principios y de entender que la manera de contemplar a ambos con igual intensidad es creando nuevos órganos. La Corte Electoral también desempeña función jurisdiccional cuando falla en una elección y creo que por ahora a nadie se le ha ocurrido incluirla dentro del Poder Judicial ni del Poder Ejecutivo, porque la teoría dice que, justamente, para contemplar la legalidad y la separación de Poderes al mismo tiempo es necesario crear nuevos órganos. Esto lo explicó muy bien Kelsen en 1920 cuando le dijeron que hiciera el capítulo sobre la inconstitucionalidad de las leyes de la Constitución austríaca. Lo que hizo fue crear los famosos Tribunales Constitucionales, que no están dentro de ninguno de los Códigos. En el Uruguay el informe de la Comisión de los 25, que hizo el Capítulo referente a lo contencioso administrativo, no hizo ese estudio, pero creo que lo tenían presente por la calidad de la gente que trabajó allí. El principio de separación de Poderes, tan mecánico como lo vio Montesquieu, fue superado por la realidad, por lo que, para no hacer líos institucionales, se fueron creando órganos. El Tribunal de Cuentas es un órgano de actividad típicamente administrativa, ya que no juzga --porque no es un Tribunal--, no dicta fallos ni hace leyes. Sin embargo, a nadie se le ocurre ponerlo dentro del Poder Ejecutivo, porque la evolución en esta materia ha sido superar el principio elemental de la separación de Poderes,

dejándolo pero creando órganos que no están dentro de ninguno de los Poderes.

Esta es la fundamentación teórica a que me refería --respetando la otra argumentación, que también es muy sostenible-- cuando utilicé un vocablo como el de "involución" que, de alguna manera, reniega de lo que ha ido pasando en el mundo moderno. O sea que al lado de los tres Poderes han ido apareciendo órganos que no están dentro de ninguno de ellos, que tienen función de control jurisdiccional o administrativo, pero de legalidad.

SEÑOR BLANCO.- Tengo que confesar que siento una gran tentación por sumarme a estos interesantes comentarios que he estado escuchando en estos momentos. Sin embargo, voy a tratar de no involucionar, evolucionar ni revolucionar en la materia, limitándome a los objetivos de la reunión, que es informativa. Simplemente, voy a hacer una consulta a nuestros distinguidos visitantes, aprovechando la ocasión para sumarme expresamente a las palabras del señor Presidente de bienvenida, beneplácito y reconocimiento por su presencia.

Como es notorio, tenemos un trabajo de reforma constitucional con un tiempo que sabemos que, por distintas razones, es limitado. Por lo tanto, debemos concentrar nuestros esfuerzos en abordar aquellos temas realmente indispensables y fundamentales para lograr los cambios que deseamos en el régimen constitucional. Entonces, aplicando este criterio a las Secciones XV y XVII de la Constitución, haría la siguiente pregunta a los señores Ministros. ¿Cuáles son, a juicio de ellos, en el régimen constitucional actual, las normas que crean mayores obstáculos, dificultades e impedimentos para el mejor ejercicio de la función jurisdiccional que tanto uno como otro organismo,

indudablemente, desempeñan? Es decir que a la hora de pensar un nuevo estatuto completo y revisado del Poder Judicial y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pueden venirnos muchas normas a la mente. Cuando se quiere hacer aquello que es indispensable para lograr el mejor funcionamiento de esos organismos cabe la consulta --para que en el momento oportuno podamos tenerla en cuenta-- sobre qué normas en el régimen constitucional vigente implican obstáculos e impedimentos para el mejor cumplimiento de la función jurisdiccional, que obviamente es la primordial de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

SEÑOR MARABOTTO.- Señor Presidente: respondiendo a la pregunta del señor senador Blanco, reitero lo que dije al comienzo, cuando señalé que la inquietud fundamental de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo es la falta de autonomía económico-financiera. Fundamentalmente el Poder Judicial —y la Suprema Corte de Justicia, como órgano supremo del mismo-- es el que tiene mayores dificultades, dado el número de funcionarios que posee A su vez, el excesivo detallismo de la actual Constitución también es un elemento que conspira contra el mejor funcionamiento de la Administración de Justicia.

SEÑOR BURELLA.- Nosotros fuimos invitados a conversar sobre un proyecto de reforma de la Sección XV y para formular las objeciones o estructurar las modificaciones que entendíamos pertinentes. Entonces, pienso que no podemos entrar a la discusión acerca de si es procedente, si conviene o no la fusión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo con la Suprema Corte de Justicia.

Con respecto a la pregunta que formulaba el señor senador Blanco

y en lo que respecta a lo que es actualmente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, debo decir que el principal obstáculo que éste tiene para la mejor prestación del servicio es el enorme incremento que ha tenido en estos últimos años, la materia contencioso administrativa. Creo que no es necesario explicar las causas de ello, porque más o menos todos conocen los motivos de ese aumento de trabajo. Desde luego, ese problema nos ha llevado a incluir un último inciso --creo que es el quinto-- en el artículo 245, autorizando a la ley a crear órganos de inferior jerarquía en la materia contencioso administrativa de anulación. Eso está autorizado por la actual Constitución, por lo que ella no es un obstáculo para la creación de esos Juzgados de menor jerarquía. Sin embargo, el proyecto de reforma constitucional, en principio, elimina la norma correspondiente que se había incorporado originalmente. Ese no es uno de los obstáculos que ofrece la actual Constitución al trabajo jurisdiccional, sino uno de los inconvenientes que tiene la materia contencioso administrativa de anulación en cuanto a la cantidad de trabajo. Por esa razón solicitamos la inclusión de ese inciso en el proyecto de reforma.

Con respecto a la materia del Contencioso Administrativo, en este momento, no estamos en condiciones de mencionar ningún otro obstáculo.

SEÑOR DIAZ ROMEU.- A nuestro juicio, lo fundamental radica en eliminar, dentro de la Constitución, una serie de normas de procedimiento --personalmente, considero que se trata, típicamente, de normas legales--, a los efectos de agilitar los trámites de agotamiento de la vía administrativa. Si todos estamos de acuerdo en los criterios que surjan de este proyecto de reforma constitucional, y sin perjuicio de toda la problemática planteada en el día de hoy con respecto a la fusión de los dos Organismos, para hacer una Justicia ágil en el Contencioso Administrativo, tendremos que rever y aprobar varios de los artículos que aquí se establecen con respecto a su procedimiento. Asimismo --y así lo expresamos en una parte de nuestras observaciones--, estamos viendo la posibilidad de que, en lugar de Juzgados de Primera Instancia, se establezcan de única instancia. En este momento, un 20% o un 30% de su trabajo radica en problemas de licencias o de pequeñas multas que, perfectamente, pueden ser resueltos en una única instancia. Creo que para lograr una mayor agilidad es fundamental tener la opción del reparatorio y del anulatorio. También estimamos que es importante la eliminación del agotamiento de la vía administrativa que otorga la ley.

Pensamos que son normas que, con independencia de los problemas de Gobierno, del Poder Judicial y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, son importantes para brindar la agilidad que necesita todo el procedimiento contencioso administrativo.

SEÑOR BURELLA.- Nosotros también hacemos especial hincapié en la norma --es decir, el artículo 248-- que refiere a la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en este caso, más

precisamente de las Salas de lo Contencioso Administrativo.

El artículo 248 establece, en primer lugar, la competencia de las Salas para entender en el reparatorio y, además, la eliminación de la prejudicialidad de la acción de nulidad. Con respecto a lo último, no tenemos ninguna objeción e incluso pensamos que puede ser beneficioso para el trabajo futuro del Tribunal, así como también para los litigantes.

En lo que tiene que ver con absorber las Salas de lo Contencioso Administrativo, tal como lo hemos manifestado hace un momento, creemos que el reparatorio puede distorcionar gravemente su trabajo. Por ese motivo hacemos especial hincapié en la modificación de este artículo en la forma en que lo hemos estructurado en acuerdo con la Corte y, en caso de que se cambie su redacción, manteniendo el propósito que perseguimos al proponer el cambio. Concretamente, no queremos que el reparatorio venga a conocimiento de las Salas de lo Contencioso Administrativo.

Creo que estos son los puntos fundamentales que ha puesto de manifiesto el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, solicitando que la Comisión los tome en cuenta.

SEÑOR OLAZABAL.- Señor Presidente: si me permiten, desearía formular dos preguntas.

En primer lugar, observando el texto del numeral 5º del artículo 243, que figura en el repartido que estaba tratando la Comisión --que es el que da la aptitud de juzgar la constitucionalidad de los proyectos de ley y que, además, coincide con la redacción que proponen la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo--, a mi juicio no quedan claras las consecuencias

del procedimiento que inicia el Poder Ejecutivo reclamando la inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia.

En dicho artículo se expresa que la Suprema Corte de Justicia deberá pronunciarse por el voto de los dos tercios del total de sus componentes en un plazo de treinta días o de diez días si es de urgencia. Por supuesto que al indicar que "deberá pronunciarse", no significa que en la realidad lo haga, más aún cuando se le exige una mayoría de dos tercios.

A mi juicio, tampoco resulta claro qué sucede si la Suprema Corte de Justicia no se pronuncia. No hay dudas de lo que sucede en caso de que se pronuncie y se declare inconstitucional. Sin embargo, insisto, no queda claro si hay pronunciamiento porque, entonces, la Suprema Corte de Justicia, prácticamente, estaría interviniendo en la formación de las leyes, no ya en el juzgamiento de su constitucionalidad. Supongamos que ese pronunciamiento demorara indefinidamente, ¿en qué situación quedaría la norma de que se trate, que seguramente no es una disposición cualquiera, puesto que ya fue levantado el veto del Poder Ejecutivo?

Luego, en dicho numeral 5º, se indica: "En ambos casos, quedará suspendido en el interín el plazo para la promulgación." De esto se podría entender que el plazo puede quedar suspendido solamente por treinta o por diez días, siendo que en otra parte de la Constitución se indica que dicho plazo es de diez días y que de lo contrario queda promulgado automáticamente. Me parece que la innovación que aquí se introduce debería, por lo menos,

definir con más claridad si ese plazo de diez días corre después de haber transcurrido los treinta, o diez días que corresponden a la consulta a la Suprema Corte de Justicia.

Entonces, me pregunto qué sucede con un dictamen de la Suprema Corte de Justicia fuera de fecha, es decir, qué efectos tiene? En aspectos jurídicos, algunas veces, los dictámenes fuera de fecha no tienen validez. En este caso, no es claro si un dictamen producido a los 90 o a los 120 días tendría o no validez.

En segundo término, desearía saber --aclaro que esta interrogante quizás surja porque no tuve tiempo de leer todo el proyecto presentado por la Suprema Corte de Justicia-- qué ocurre con el Procurador del Estado, es decir , con los artículos 314,315 y 316 de la Constitución. No es claro que se supriman y tampoco de qué manera funcionaría esto. El Procurador del Estado tiene que ser oído necesariamente. No parece que esto se compadezca con un plazo tan perentorio de 30 ó 10 días, como establece este artículo.

SEÑOR BURELLA.- Señor Presidente: indudablemente, el texto del proyecto de ley es suficientemente claro en cuanto a que coloca a la Suprema Corte de Justicia en el deber de pronunciarse en los plazos que se indican.

Entiendo que si no lo hacen, los miembros de la Corte incurrirían en responsabilidad y estarían sujetos al régimen que ya prevé la Constitución. Naturalmente, nada impide establecer otra posibilidad, pero me parece que si se admite el pronunciamiento posterior, se frustra el propósito de realizarlo en un determinado tiempo.

En cuanto al hecho de no preverse la posibilidad de la vista fiscal, debo señalar que puede tratarse de una omisión en la redacción. Sin embargo, bien puede haberse entendido que ella estaba comprendida dentro del procedimiento. Por lo tanto, puede resultar conveniente efectuar una aclaración al respecto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Con relación al tema del pronunciamiento del Procurador del Estado --que, en este caso, se trata del Fiscal de Corte--, debo destacar que igualmente debería realizarse dentro del mismo plazo.

SEÑOR MARABOTTO.- Efectivamente, señor Presidente.

SEÑOR BOUZA.- Coloquémosnos en la hipótesis que se ha venido analizando relativa a la propuesta del numeral 5º del artículo 243 para el caso de que la Corte no se pronuncie por la inconstitucionalidad del proyecto. De acuerdo con ella, el proyecto se promulga y queda vigente como ley. Frente a ese hecho, ¿luego puede iniciarse una acción de inconstitucionalidad?

SEÑOR MARABOTTO.- Naturalmente, no puede darse un nuevo pronunciamiento porque hay cosa juzgada respecto a ese punto.

SEÑOR BOUZA.- Es decir que para esa ley, la Suprema Corte de Justicia ya no tiene potestades para juzgar su constitucionalidad.

SEÑOR MARABOTTO.- Así es, señor senador.

SEÑOR TORELLO.- Debo señalar que la Suprema Corte de Justicia no confeccionó este proyecto, y que tampoco es obra del Tribunal de lo Contencioso Administrativo ni de la Comisión que elaboró un anteproyecto relativo a los Capítulos del Poder Judicial y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Pienso que sería interesante escuchar aquí la opinión de quien redactó esta norma porque, hasta el momento, nos hemos limitado a adivinar intenciones. De todas formas, entiendo que este artículo debe ser retocado a fin de que, por ejemplo, prevea que la falta de pronunciamiento en el término establecido producirá tal o cual efecto. Asimismo, debería determinarse la necesaria intervención del señor Fiscal de Corte, especificándose que la sentencia de la Suprema Corte de Justicia agota toda ulterior posibilidad de discusión sobre la constitucionalidad de la ley. Me parece que es muy difícil aplicar el instituto de la cosa juzgada frente a un ciudadano que no fue parte en ese conflicto; la teoría de los límites subjetivos de la cosa juzgada impide que se tenga esa extensión, pero nada obsta a que la Constitución lo pueda hacer.

Creo que es preferible elevar estas consultas a quien elaboró el texto, para saber cuál fue el pensamiento que lo inspiró. Asimismo, habría que indicarle que es necesario complementar algunos puntos flacos que, evidentemente, muestra esta norma.

SEÑOR PRESIDENTE.- Debo destacar que la iniciativa de este texto corresponde al señor senador Ramírez. Lamento mucho que no se encuentre presente, porque podría ilustrarnos acerca de la intención con la que lo propuso.

De todas maneras, podemos advertir que la intención política es

obvia. Hay situaciones en las que el Poder Ejecutivo observa un proyecto de ley por clara inconstitucionalidad, y la Asamblea General no acepta el criterio, levantando la observación. Sin embargo, el Poder Ejecutivo sigue convencido de que se trata de un texto inconstitucional y, entonces, acciona ante la Suprema Corte de Justicia para que se declare la inconstitucionalidad. Creo que esta facultad es discutible, pero no es eso lo que está siendo cuestionado ahora.

Mientras transcurren estos hechos, el proyecto está siendo aplicado. Cabe señalar que la sentencia favorable, teóricamente, tiene efecto en el caso concreto. Pero ocurre que como el Poder Ejecutivo, de acuerdo con la Constitución, es el encargado de ejecutar la ley, no la aplica en ningún caso y, de hecho, produce un efecto general y absoluto igual al de la derogación de la norma. Para evitar ese tipo de situaciones, en este proyecto se dispone que el Poder Ejecutivo podrá, antes de cumplir su obligación constitucional de promulgar la ley, consultar a la Suprema Corte de Justicia. Si ésta le da la razón, la ley no se aplica.

Ahora se ha planteado --y este es un problema jurídico difícil-- qué ocurre si la Suprema Corte de Justicia no declara la inconstitucionalidad de la ley. En mi opinión --puedo estar completamente equivocado--, se trata de dos institutos que funcionan en planos diferentes, en parte, por lo que acaba de señalar el señor Ministro Torello. No parece que pueda haber cosa juzgada respecto de personas que no han sido parte en el proceso. Por otra parte, la ley puede seguir siendo aplicada, a pesar de que un ciudadano obtenga una declaración de inconstitucionalidad que lo beneficie exclusivamente a él, en vía de acción o de excepción.

Además, debe tenerse presente que la norma establece un quórum especial de dos tercios. Entonces, puede haber una mayoría de la Suprema Corte de Justicia que se haya pronunciado por la declaración de inconstitucionalidad o no promulgación de la ley, sin haber alcanzado los dos tercios previstos. Luego, esa mayoría puede declarar inconstitucional la norma en los casos concretos. Allí también puede estar incidiendo el problema del prejuzgamiento.

Pienso que el efecto de una declaración de esas características no puede ser el de que la ley resulta inmodificable para siempre, ya que el criterio de la Suprema Corte de Justicia no puede variar. Los señores Ministros aquí presentes saben perfectamente que, muchas veces, la Suprema Corte de Justicia ha emitido sentencias declarando constitucional una ley y, un año más tarde, con la misma u otra integración, cambia el criterio y la declara inconstitucional, o a la inversa.

Este asunto es, pues, extremadamente opinable y no lo podemos dilucidar en este momento. Sin embargo, si el proyecto prosperara y esta norma quedara dentro de él, habría que aclarar todas estas cuestiones mediante algún aditivo que precisara estas situaciones para evitar dificultades futuras.

SEÑOR RICALDONI.- Señor Presidente: confieso que comparto las inquietudes que, por su orden, han planteado los señores senadores Zumarán, Olazábal y Bouza.

Antes de realizar un pequeño comentario sobre este tema, deseo preguntar si el repartido que nos han entregado los oficiales de Sala, titulado "Artículos sugeridos para la reforma constitucional", proviene de nuestros invitados.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sí, señor senador; hace unos días, el señor Presidente de la Suprema Corte de Justicia hizo llegar ese texto a mi despacho.

SEÑOR RICALDONI.- En ese caso, señor Presidente --sobre todo, teniendo en cuenta que se está tomando versión taquigráfica--, convendría aclarar que el numeral 5º del artículo 243 que figura en este repartido no fue elaborado por la Suprema Corte de Justicia, a pesar de haber sido remitido por ella. Si no se efectúa esta aclaración, se puede entender que ese texto traduce un pensamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la Suprema Corte de Justicia, o de ambos.

De todos modos, señor Presidente, deseo hacer dos o tres reflexiones, porque me interesa conocer la opinión de los señores invitados.

En primer lugar, y coincidiendo con lo que he escuchado decir a los señores Senadores Zumarán, Olazábal y Bouza, pienso que si se aprueba esta facultad —con la que, aclaro, no estoy de acuerdo— que se le daría a la Suprema Corte de Justicia a través de una reforma constitucional, duda habría que buscar redacciones que eliminaran algunas de las observaciones que aquí se han hecho. Precisamente, la objeción que plantea el señor senador Bouza tiene para mí una enorme importancia y excede el marco de lo que puede ser reformular las disposiciones jurisdiccionales que contiene la Carta. Incluso, el propio señor senador Bouza expresaba —no sé si señaló esto en el curso de su exposición o si me lo informó en voz baja hace un momento— que si no se llegaba a los dos tercios de votos que el numeral 5º prevé para declarar la inconstitucionalidad del proyecto de ley que se eleva por parte del Poder Ejecutivo, pero hubiera igualmente una mayoría de siete miembros en la Suprema Corte de Justicia, estaríamos frente a dos hipótesis según cual fuera la inteligencia del artículo. O bien como señalaba el señor Ministro Torello, habría cosa juzgada y cualquier persona física o jurídica estaría inhibida de plantear, de la forma que fuera, la inconstitucionalidad del proyecto de ley o, de lo contrario, sí lo podría hacer.

Al mismo tiempo deseó destacar que si aun involuntariamente un Poder Ejecutivo hiciera uso de este numeral 5º y obtuviera la declaración de inconstitucionalidad de un proyecto de ley, por el sólo hecho de haber obtenido una sentencia o un fallo de

inconstitucionalidad, estaría impidiendo que cualquier otra persona pudiera reclamar un pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia. Esto me parece muy grave porque considero que todo lo que se vincula con los derechos, deberes y garantías es algo que debe interpretarse y establecerse con la mayor amplitud posible en los textos constitucionales.

En consecuencia, repito, si en una coyuntura determinada un Poder Ejecutivo utiliza esta facultad, no va a haber ninguna persona en el Uruguay que posteriormente pueda deducir la acción de inconstitucionalidad, lo que a mi entender es muy peligroso.

Por otra parte, señor Presidente, si relacionamos este tipo de dispositivo con normas que están en la parte vinculada con las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y, donde incluso, se plantean los problemas de las crisis políticas o de gabinete como dice el proyecto del Grupo de los Cinco, cabe preguntarse si en esos casos el pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia forma parte o no de los factores que desencadenan la crisis. Planteo esta interrogante porque se pueden sostener las dos cosas y, además, no hay aclaraciones al respecto. Por otro lado, si en la parte a la que me acabo de referir, es decir, relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, se presentan dificultades en el Poder Ejecutivo para obtener sanciones de determinadas leyes y ello da mérito a una crisis, ¿qué ocurre si la Suprema Corte de Justicia declara constitucional algo que ha observado el Poder Ejecutivo? En ese caso, ¿ello forma parte de la crisis? Si así fuera, estaríamos frente a una crisis que, en parte, estaría generada por la actividad del Poder Legislativo y también en parte, por la actuación de la Suprema Corte de Justicia.

Pienso que estos aspectos hay que meditarlos profundamente, porque con esa disposición --y estoy hablando con toda franqueza-- vamos a trasladar al ámbito de esta Suprema Corte de Justicia fusionada muchas de las dificultades que vive el Parlamento, por ejemplo, cuando tiene que aprobar el Presupuesto quinquenal o cuando anualmente debe aprobar la Rendición de Cuentas. En ese caso, toda la presión política y no política en buena medida va a salir del ámbito del Poder Legislativo --comprendo que esto es algo normal inherente a la tarea del Poder Legislativo-- para ir a golpear las puertas de la Suprema Corte de Justicia, creándole --a mi juicio, inconvenientemente-- una situación que los políticos tenemos que saber manejar. En efecto, creo que este órgano en un esquema de reforma constitucional, debería tener las garantías que le permitan quedar al margen de ese tipo de problemas. Sabemos que este tipo de situaciones, incluso a nivel del Parlamento, son difíciles de resolver; y más lo será para una Suprema Corte de Justicia, porque aunque ésta actúe —como seguramente lo haría— al margen de consideraciones políticas, va a sentir ese tipo de presiones en el sentido de que toda parte interesada en la constitucionalidad o inconstitucionalidad de esas normas le va a reclamar --a ella y no al Parlamento-- la solución de sus planteos.

En este momento, por ejemplo, estamos decidiendo cuándo nos reuniremos en la Asamblea General para resolver sobre las observaciones del Poder Ejecutivo. Entonces, imaginémosnos --todos lo sabemos por experiencia propia-- qué ocurriría si esto en lugar de recaer sobre 130 legisladores recayera sobre los 13 ministros de la Suprema Corte de Justicia.

SEÑOR BLANCO.- Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR BLANCO.- Formulo moción para que se prorrogue del tiempo de que dispone el orador.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la moción presentada.

(Se vota:)

10 en 11. Afirmativa.

Puede continuar el señor senador Ricaldoni.

SEÑOR RICALDONI.- Por otra parte, deseo señalar que, a mi entender, algunas observaciones sobre las que ha transitado la sesión de hoy, nos deberían hacer ver hasta qué punto se justifican algunas de las reformas propuestas; por ejemplo, lo que tiene que ver con la separación procesal del contencioso de anulación respecto del contencioso de reparación, porque confieso que la parte final del actual artículo 312 ya está dando una solución que para mí es satisfactoria, puesto que por ley se puede ampliar la competencia del Tribunal, atribuyéndole conocimiento del contencioso de reparación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Eso no resuelve el problema; es más, recarga la tarea del Tribunal de lo Contencioso Administrativo porque, en primer lugar, tiene que anular el acto y después entrar a conocer sobre la reparación.

SEÑOR RICALDONI.- Tengo, inclusive, mis dudas de que sea tan así, porque me parece que la redacción es lo suficientemente amplia como para que el artículo 312 permita actuar como he venido señalando. En mi concepto, el quórum de tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara es muy elevado. En este sentido, me pregunto si con esta mayoría calificada no está ocurriendo lo mismo que con el tema de la legislación electoral; esto es, que por poner mayorías calificadas en el texto de la Carta para que la ley pueda establecer una determinada solución, generalmente resulta en la práctica más sencillo reformar la Constitución que alcanzar las mayorías parlamentarias destinadas a obtener una ley que solucione los problemas que el Parlamento crea conveniente.

Lo mismo quiero señalar, en otro orden, con respecto a los Tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa. Digo esto porque el primer inciso del artículo 320 --creo que alguno de los señores invitados lo mencionaba hace un rato-- permite que por ley se creen órganos inferiores dentro de la jurisdicción mencionada; y también creo que uno de los problemas que existe es el de tener que alcanzar los tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara. En definitiva, señor Presidente --quiero solamente violar en parte lo que es la práctica de estas Comisiones en cuanto a no discutir con los invitados sobre nuestors puntos de vista-- pienso que quizás estamos reiterando con este proyecto los mismos detalles que arrancan de la Constitución de 1952, porque creo que la mayoría de nosotros pensamos que todos estos temas son mucho más propios de la materia legislativa que constitucional. Por otro lado, si hay algo que en la Constitución me

hace acordar a la Ley Orgánica de la Judicatura, son todas las disposiciones que la misma tiene en esta materia. Ellas, después, crean dificultades que no existirían si todo esto estuviera dispuesto por ley, ya que, sobre la marcha y con la experiencia que en el correr del tiempo se va acumulando, se puede corregir con gran facilidad una ley sin tener que conmover a la ciudadanía y al cuerpo electoral en una reforma de esta naturaleza. De modo que, señor Presidente, dejando de lado el tema de la fusión o no del Tribunal de lo Contencioso Administrativa con la Suprema Corte de Justicia --que en su momento, naturalmente, discutiremos--, señalo que en general sería más práctico, incluso para la debida inteligencia y comprensión de la reforma en el momento de someterla a la soberanía, que estas normas fueran quitadas del proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia quiere expresar a esta altura que el proyecto de ley reduce sensiblemente el número de artículos que tiene actualmente la Constitución de la República, para las dos materias. Entre la Sección XV y la XVII la Carta dedica actualmente 44 artículos al tema del Poder Judicial y al del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y con la unificación en una única Sección XV, esta cantidad se reduciría a 30 disposiciones. De todos modos, significaría un sensible progreso y simplificación, además de tecnificar el funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia, que es lo que este organismo desea.

SEÑOR RICALDONI.- Quisiera hacer la siguiente consulta. En el numeral 6º del artículo 243 del proyecto del Grupo de los Cinco --que está en la página 28 del comparativo-- hay un referencia al artículo 249 de la Constitución de la República que no entiendo por qué se menciona. ¿No

correspondería nombrar el artículo 313?

SEÑOR PRESIDENTE.- Sería el artículo 313 si éste sobreviviera; como esta disposición se va a eliminar, hay que hacer referencia a la norma que en la nueva numeración se refiere al contencioso interadministrativo. Esa es la explicación del numeral 6º del proyectado artículo 243.

Por último, y antes de conceder el uso de la palabra al señor Ministro de la Suprema Corte de Justicia, doctor Alonso de Marco --pido excusas por demorar su intervención--, la Presidencia debe manifestar que una innovación tan revolucionaria como la del numeral 5º de este artículo, que responde a una inquietud política del Herrerismo o del Poder Ejecutivo, que trasmitió el señor senador Ramírez, puede generar una cantidad de dudas jurídicas y se puede entender que es o no conveniente; esta situación la admitimos sin violencia. Pero la Presidencia quisiera saber qué efecto tendría lo establecido por esta disposición si fuera aprobada. En caso de que la Suprema Corte de Justicia no declarare inconstitucional el proyecto de ley de que se tratare a solicitud del Poder Ejecutivo, éste está obligado a promulgar y, como dice el inciso cuarto del artículo 168 de la Constitución de la República, está obligado a ejecutar y a hacer ejecutar las leyes, con lo que se acaba el conflicto. Entonces, hay sentencia, hay cosa juzgada y el Poder Ejecutivo tiene que acatar. Si el Organismo mencionado declarare inconstitucional, no hay ley, no se puede promulgar y no hay perjuicio, ni situación dudosa para los particulares. Por otro lado, en caso de que no se hubiere declarado la inconstitucionalidad y el proyecto se promulgare y entrare en vigencia, en mi concepto no hace cosa juzgada respecto de quienes no fueron parte en el proceso. Por lo

tanto, al igual que en el sistema actual, podrán pedir en un futuro la declaración de inconstitucionalidad. Observo que el señor Ministro Torello asiente.

SEÑOR KORZENIAK.- Si la Suprema Corte de Justicia dijese que el proyecto se ajusta a la Constitución de la República, ¿ello le veda al Poder Ejecutivo la facultad de vetar por razones de mérito u oportunidad?

SEÑOR PRESIDENTE.- El Poder Ejecutivo ya vetó con anterioridad; ya pasó ese momento.

Esta solicitud del Poder Ejecutivo a la Suprema Corte de Justicia tiene necesariamente que utilizarse después de que aquél, dentro del plazo constitucional, opuso observaciones al proyecto de ley y que el Parlamento, en lugar de aceptarlas, las levantó.

SEÑOR ALONSO DE MARCO.- Antes que nada quisiera responder a la consulta formulada por el señor senador Ricaldoni. El repartido que está en poder de los señores senadores corresponde a los artículos sugeridos por la Suprema Corte de Justicia pero, lo único que ésta propone es lo que allí figura con letra negrita, lo demás, es la trascripción del resto del articulado del proyecto que está a consideración. Aclaro que se repitió todo el texto a fin de que se comprenda mejor su redacción. Con respecto al resto del articulado, debo decir que a la Suprema Corte de Justicia no le merecen objeciones fundamentales; es decir que no lo apoya expresamente pero tampoco encuentra mérito suficiente como para plantear una observación.

Por otro lado, quisiera referirme a las modificaciones que se proponen. Cuando el señor senador Blanco nos preguntó cuáles serían las dificultades mayores que encuentra el Poder Judicial para su funcionamiento, el doctor Marabotto atinadamente señaló, en primer lugar, la falta de autonomía financiera. Los miembros de la Suprema Corte de Justicia y los Ministros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo estamos absolutamente de acuerdo con esa observación. Ese es el problema fundamental que tienen ambos organismos.

Sin embargo, pienso que hay un elemento que en ese momento se le pudo haber pasado por alto al doctor Marabotto; me refiero a la conveniencia de la especialización de la Suprema Corte de Justicia, por lo menos, en algunas áreas. Debe advertirse que el problema de la especialización puede plantearse aún sin necesidad de la fusión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo con la Suprema Corte de

Justicia; simplemente, se trataría de aumentar el número de miembros de esta última para llevar a cabo dicha especialización. Todos los Ministros estamos de acuerdo con que sería conveniente que existiera una cierta especialización que permitiera a los que tienen vocación por una determinada materia que se ocupen de la misma. De esa forma, se otorgaría una mayor seguridad en cuanto a la especialización en el grado superior de la Judicatura. Actualmente, ésta existe en los grados inferiores y medios, pero en la cúspide se mantiene la indefinición convirtiendo prácticamente a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia en verdaderas enciclopedias jurídicas en todas las materias. Ello no obsta a que en materia de inconstitucionalidad participen todos los Ministros para darle --por el propio número de integrantes-- un mayor peso y fuerza a la decisión que se tome.

A nuestro juicio, el proyecto a estudio presenta algunas dificultades o excesos en cuanto a la separación de las áreas. En ese sentido, la iniciativa que presentamos lleva coordinadamente a aumentar las atribuciones del Plenario con respecto a las que poseen las salas en materia predominantemente administrativa. Entendemos, por ejemplo, que no es conveniente que la sala de Gobierno y Administración proyecte el presupuesto, tal como figura en la iniciativa. Debe tenerse en cuenta que esa sala cuenta con tres miembros, por lo cual sólo dos Ministros de la Suprema Corte de Justicia podrían proponer un presupuesto sin intervención ninguna del resto de los integrantes de dicho órgano, que son quienes conocen las necesidades de los ámbitos en los cuales se desempeñan.

A continuación, voy a referirme a una importante observación que planteé al señor Presidente del Senado en oportunidad de la visita

que le efectuamos junto al doctor Marabotto. Me refiero a la designación de los distintos magistrados de los Tribunales de Apelaciones y jueces y, a su vez, a la parte disciplinaria, a las sanciones e, inclusive, a la destitución de los jueces que, de acuerdo con esta iniciativa, ha sido conferida a la sala de Gobierno y Administración, que estaría integrada por tres miembros de los cuales dos podrían resolver la destitución de un Ministro de un Tribunal de Apelaciones. Pensamos que se trata de una inadvertencia y que, en este caso, la sala de Gobierno y Administración debería estar integrada por los Presidentes de las restantes salas, con lo cual el cuerpo estaría integrado por entre seis y ocho miembros. De esta forma, se brindarían garantías suficientes y se permitiría que quienes realizan las designaciones, traslados o destituciones tengan un conocimiento directo de la capacidad, defectos o errores que puedan haber cometido los distintos jueces.

Por otro lado, presentamos una norma general en el mismo sentido, que establece que por decisión adoptada por mayoría absoluta del Plenario se podrá suspender lo decidido por la sala de Gobierno y Administración, estándose en definitiva a lo que resuelva el Plenario.

Entendemos que esta facultad está limitada porque se requiere la mayoría absoluta de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y puede funcionar como un mecanismo de control, dado que los miembros de la sala de Gobierno y Administración o, incluso, su mayoría, podrían resolver toda la administración del Poder Judicial, los nombramientos y las destituciones, lo que brindaría mayores garantías.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa hace notar que es la hora 16 y 45 minutos y que a la hora 17 está previsto que sesione la Asamblea General.

SEÑOR BATALLA.- Deseo referirme a lo que se ha planteado como una transformación muy importante en el juzgamiento de la constitucionalidad de las leyes. Todos hemos trabajado con diversos materiales que hemos recibido de distinto origen. En ese sentido, tengo sobre mi mesa un trabajo elaborado por una Comisión que integraban los doctores Martins, Torello, Galagorri, Lombardi y Van Rompaey, titulado "Motivos para una reforma de las Secciones XV y XVII de la Constitución" que, en líneas generales es, en cierta medida, recogido por este proyecto. Con respecto al tema del manejo de la declaración de inconstitucionalidad que, eventualmente, puede hacerse por parte de la Suprema Corte de Justicia a solicitud del Poder Ejecutivo, se maneja una solución distinta que merece nuestra consideración y que, en lo que refiere a quien habla, la considero, desde el punto de vista lógico, más aceptable. Aquí se estaría estableciendo un procedimiento que sería el siguiente: el Plenario decide la inconstitucionalidad que tendrá efecto en el caso concreto; si la declaración de inconstitucionalidad fuere adoptada por una mayoría especial de la Suprema Corte de Justicia, se le comunicará a la Asamblea General o a la Junta Departamental en su caso. Si ésta, dentro de los 90 días siguientes no ratificara la vigencia de la norma, la misma quedará abrogada. Si la ratificare, se mantendrá la compentencia de la Suprema Corte de Justicia para continuar declarando la inconstitucionalidad en el caso concreto, si lo entendiera así. Creo que se trata de un procedimiento bastante distinto del que acá se prevé y que, a mi juicio, puede dar lugar a reflexión.

Por otro lado, me interesaría conocer la posición de los representantes de la Suprema Corte de Justicia con respecto a cuál es el mecanismo que entienden conveniente para asegurar la autonomía

financiera del Poder Judicial. Aclaro que debí ausentarme de Sala por algunos minutos y, por tanto, no sé si en ese lapso se trató ese tema. En la medida en que están planteados distintos esquemas --incluso, en el trabajo a que hice referencia se manejaba la posibilidad de fijar un porcentaje del total del presupuesto general--, es de suma importancia la opinión de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia.

Pasando a otro tema, en el proyecto que está a consideración figura una modificación al artículo 253 que se refiere a la justicia militar. En un pasado que queremos olvidar hemos tenido alguna experiencia bastante dolorosa con respecto a la justicia militar. Deseo conocer la opinión de los representantes de la Suprema Corte de Justicia en el sentido de si entienden que el texto del artículo mejora la actual calificación de los delitos militares --en lo personal, considero que sí-- pero, además, pregunto si no sería conveniente establecer algún mecanismo que regule la nominación de jueces militares en el marco de un esquema del Poder Judicial, en la medida en que actualmente --si no recuerdo mal-- están incluidos en un capítulo especial de la Ley Orgánica Militar, entendiendo que se trata de servicios auxiliares de un ejército en campaña.

En lo personal, admito que la justicia militar en tiempos de guerra puede manejarse con conceptos excepcionales en materia de jurisdicción, pero en tiempos de paz, es lógico y evidente que ella debe estar regulada por los principios que aseguren su existencia dentro del Poder Judicial.

SEÑOR TORELLO.- Con respecto al primer tema planteado por el señor senador Batalla, debo decir que se había propuesto un sistema que

buscaba evitar la dilapidación de tiempo que efectúa la Suprema Corte de Justicia en las cuestiones de inconstitucionalidad, en función de lo que antes señalábamos relativo a esa indebida mezcla del sistema concentrado con efectos para el caso concreto.

Por ejemplo, en este momento, en materia de inconstitucionalidad con respecto al Banco Hipotecario del Uruguay, la oficina respectiva de la Suprema Corte de Justicia se ha visto desbordada por las miles de demandas que se han presentado en ese sentido. No sabemos qué va a suceder en lo relativo a las demandas de inconstitucionalidad por el impuesto a los vehículos a gasoil.

La declaración de abrogación genérica de la ley evitaría eso, pero nos enfrenta agudamente --lo señaló el señor senador Korzeniak-- al problema de establecer la distinción entre la eficacia jurídica de una norma y el principio de separación de Poderes. Parecería que afecta mucho más a este último una declaración genérica de la Suprema Corte de Justicia en ese sentido que el actual sistema. Podría haber un sistema intermedio sobre el que creo haber conversado con algún señor senador, el "stare decisis". Es decir que un pronunciamiento de la Corte sigue siendo obligatorio hasta tanto ella no decida cambiarlo. Se trata de un sistema intermedio que no operaría la abrogación de la ley pero evitaría la necesidad de esos pronunciamientos sucesivos. En fin, no creo que exista ahora un ambiente demasiado favorable para lo que se propuso en aquella ocasión a través del proyecto que recordó el señor senador, en cuya elaboración me cupo el honor de participar junto al profesor Martins y a otros colegas.

El otro aspecto sobre el que vamos a volver a insistir es el presupuestal. Personalmente, me encontraba un poco decepcionado -- permítaseme expresarme de esta manera-- porque creo que más allá de los aspectos técnicos que siempre son muy importantes, el verdadero

de la función jurisdiccional --y utilizo esta expresión para referirme tanto al Tribunal de lo Contencioso Administrativo como al Poder Judicial-- es el aspecto económico financiero. En nuestro caso, tenemos un desgaste anual constante, aquí en el Parlamento, para poder obtener algunas partidas que consideramos importantes. En una nota que enviamos al señor Presidente de la Asamblea General, le expresamos que

en virtud de disposiciones especiales que afectan a algunos funcionarios y a otros no, se ocasionan distorsiones severas en nuestro organigrama. Por ejemplo, en estos momentos existen funcionarios de Grado X que ganan sueldos superiores a los de Grado XIV; esto ocurre en función de ese trato sectorizado que se aplica en el Poder Judicial. Aclaro que no se trata de que estemos negando --no podríamos hacerlo-- que el Poder que representa más directamente a la soberanía debe controlar lo que hacemos con lo que el pueblo nos da para mantener la función jurisdiccional. Pero pensamos que tenemos, por lo menos, el derecho, a disponer de partidas globales, como lo hace la Universidad de la República; que nosotros podamos hacer nuestra escala de sueldos de acuerdo con nuestro parecer y luego seremos juzgados por la Asamblea General, si es que lo hacemos mal. Hasta tal punto ello es así que hemos preparado dos proyectos o versiones sobre esa cuestión, que hemos entregado al señor Presidente de la Asamblea General. En uno de ellos se modifica el artículo 220 de la Constitución y se le agrega uno más para proponer una determinada fórmula que daría independencia al Poder Judicial bajo el solo control del Poder Legislativo; es decir que se apartaría la intervención del Poder Ejecutivo del Presupuesto del Poder Judicial. En otro proyecto, que es una segunda fórmula todavía más tímida, se insiste más en la asignación de una especie de piso que no sea inferior a un determinado porcentaje, mínimo, del Presupuesto Nacional, del 3%. Otra aspiración que tenemos es la de que se nos contemple por partidas globales, es decir que se nos asigne determinada cantidad de dinero para sueldos, otra para gastos, otra para inversiones y que se permita que la Corte realice la distribución de acuerdo con sus necesidades. De otra manera, año tras año --no voy

a hacer mención de lo que significa la tarea en oportunidad del Presupuesto-- nos vemos desbordados en el esfuerzo por trabajar de un modo más o menos práctico y adecuado en nuestra labor jurisdiccional, a pesar de la fatiga que genera la discusión de cada norma. No veo por qué no se ha previsto eliminar ese tratamiento, quitando del artículo 220 a los dos órganos de la función jurisdiccional para asimilarlos a Entes Autónomos y Servicios Descentralizados que no cumplen función comercial; nos parece que eso es negar la categoría de Poder que tiene la función jurisdiccional. Pido que los señores senadores disculpen la vehemencia con que expreso estas ideas, pero pienso que ese es el punto central en el cual reposa actualmente la problemática de la función jurisdiccional: la independencia económica y financiera pero verdadera de la función jurisdiccional. En todo lo demás, gozamos de independencia absoluta, a la que creemos haber hecho honor. No veo por qué no podemos aprovechar esta oportunidad de la reforma para, por lo menos, consagrar la efectiva independencia financiera y económica del Poder Judicial.

SEÑOR PRESIDENTE.- Los representantes de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo tendrán que disculparme; no quiero ser indelicado, pero dentro de cinco minutos tiene que reunirse la Asamblea General y, de acuerdo con el Reglamento, si no estamos en Sala no hay otra alternativa que la de levantar de inmediato la sesión. Cabe la posibilidad de que me retire de Sala y de que el señor senador Ricaldoni me sustituya, pudiendo continuar así la deliberación, pero supongo que algunos señores senadores querrán hacer acto de presencia en la Asamblea General. De modo que si no hay ninguna cuestión urgente que plantear, levantaríamos la sesión o pasaríamos a

cuarto intermedio porque si no hay quórum para celebrar sesión en ese Cuerpo, como a veces lamentablemente ocurre, se podría continuar trabajando en el tema de la reforma constitucional.

SEÑOR RICALDONI.- Por lo conversado, creo que no va a haber quórum hoy en la Asamblea General, de modo que a la hora 17 y 05 minutos podríamos continuar trabajando en el tema que nos ocupa.

Formulo moción en el sentido que acabo de expresar.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa agradece, entonces, a los representantes de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo su presencia en esta Comisión.

Se pasa a cuarto intermedio.

(Así se hace)

(Es la hora 16 y 57 minutos)

SEÑOR PRESIDENTE.- Los esfuerzos de la Mesa por lograr que se restableciera el número han sido infructuosos. Por lo tanto, esta Presidencia presenta formalmente sus excusas a los señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que han tenido la gentileza y la paciencia de aguardar en Sala, para ver si lográbamos seguir sesionando. No siendo así, les agradecemos su presencia y, en caso de que la Comisión así lo decida, los volveremos a convocar para continuar hablando de los temas que estaban previstos para el día de hoy.

De acuerdo con el régimen anteriormente fijado, la Comisión volverá a sesionar en el día de mañana a las 9:30 horas.

Se levanta el acto.

(Es la hora 17 y 42 minutos)